

BARANYI BÉLA:^{*}

Új helyzetben – paradigmaváltás a határon átnyúló kapcsolatokban

Abstract

The strengthening of the European integration – including the unfurling of the Schengen process – will probably lead to a radical change, in other words a paradigm shift as regards the character, content and forms of cross-border relations. The new dimensions of the border relations mean the growing importance of smaller scale, bi- and trilateral institutionalised interregional cooperations, primarily along the internal Schengen borders. In the framework of the larger scale cross-border organisational structures (Euroregions), and/or besides these the smaller scale cross-border cooperations (micro-region to micro-region, micro-region to town, town to town, associations of towns and municipalities – quasi “miniature Euroregions”) are gaining importance; also, the role of the gateway functions of the middle and big cities and the role of the other intermunicipal relations is strengthening. In the case of Hungary and the neighbours on the other side of the internal Schengen borders, the border regions and the cross-border cooperation may promote the strengthening of the connecting (bridging) role, the reorganisation of the past integrations, the “reunification” of the spatial units torn apart by the Treaty of Trianon – in the optimal case the birth of a new transnational macro-regional economic space in the Carpathian Basin.

1. Az interregionális együttműködés európai területi dimenziói

Az európai integráció és regionalizáció új kihívásainak Európa a nemzetközi együttműködés és integráció különböző formáival igyekezett megfelelni. Az 1980-as és 1990-es évek fordulóján Kelet-Közép-Európában bekövetkezett politikai rendszerváltás a Kárpát-medencében is új lehetőségeket teremtett, amelyek az államhatárok merev elválasztó szerepének enyhülését és a határon átnyúló kapcsolatok kiszélesítését ígérte ebben a súlyos történelmi-politikai, gazdasági-társadalmi és etnikai problémákkal terhelt térségben. A határregiók, a határmentiség és a határon átnyúló együttműködések növekvő szerepét mi sem bizonyítja jobban a „bővülő Európában”, minthogy jelenleg az EU területének több mint 40%-át a határregiók vagy államhatárok által érintett térségek alkotják, a tagországok lakosságának pedig mintegy harmada él határregiókban. Európában az átlagosnál is több az államhatárok érintkezése, az ún. *határsűrűsödési metszéspontok* száma. Különösen igaz ez Magyarország esetében, amelyet találóan „határ menti ország”¹ jelzővel is szoktak illetni, miután – centrális fekvése miatt is – hét országgal szomszédos, s a hét nagyrégió mindegyike érintkezik államhatárral, területének és népességének pedig több mint egyharmada esik a határregiókba. Azon túl, hogy a határregiók általában a tagországok közötti történelmi, regionális, gazdasági, társadalmi, etnikai, kulturális és környezeti problémák és konfliktusok területei, Európában is meglehetősen általános sajátosság a határmentiség és a *periférikus jelleg* egybeesése. Régtől fogva nyilvánvaló tény a nyugat- és a kelet-európai határregiók közötti *centrum-periféria viszony kontinentális jelenléte*, ami természetesen úgy mutatkozik meg, hogy míg Nyugat-Európában a határregiók perifériaszerepe enyhébb, fejlett-

^{*} Dr. habil., az MTA doktora, tudományos tanácsadó, osztályvezető, MTA Regionális Kutatások Központja Alföldi Tudományos Intézetnek Debreceni Osztálya.

ségi szintje kedvezőbb, addig Kelet-Közép-Európában a hátrányos helyzet akkumulációja erős, többnyire perifériák találkoznak perifériákkal – pl. Kárpáti Régió.^{2,3,4}

Az interregionális határon átnyúló együttműködések tekintetében az Európai Unió tagországai, közelebbről Magyarország határregióninak jövőjét tekintve kitörési pontként értelmezhetők az *eurorégiók*, amelyek optimális esetben sokat tehetnek a *periférikus helyzet felszámolásáért*, a határ menti *fejlettségbeli különbségek mérsékléséért*, az érintett régiók *integrációs törekvéseinek erősítéséért*. A különféle intézményesült interregionális szervezetek és szerveződések a jövőben is életképes formái lehetnek a határon átnyúló kapcsolatoknak. Az eurorégiós együttműködések ugyanis Európa jelenleg folyó egyesítésének egyik fontos előfeltételeit jelentik.

Az intézményesült határon átnyúló interregionális – régiók közötti – együttműködéseknek Európában már mintegy ötvenéves hagyománya van. Nyugat-Európában az első intézményesült formák az *Európai Gazdasági Közösség* (1957) létrejötte után kezdtek szerveződni. Tömeges és legkoncentráltabb elterjedésük pedig a hetvenes–nyolcvanas évektől, a francia, német, belga, holland, luxemburgi, dán, svájci és osztrák határvidékek térségében következett be. Kelet-Közép-Európában a határ menti együttműködést szolgáló intézményi modellek csak az 1989/90-es politikai fordulat után jöttek létre, legszámosabb előfordulásukra mindenekelőtt a német, a lengyel, a cseh, a szlovák és a magyar határtérségekben került sor. Az 1950-es évek első kísérletei után az eurorégiók „ösképletének”, kvázi archeotípusának, a máig működő *Regio Basiliensis Egyesület* tekinthető, amely formálisan 1963-ban, a *német–francia–svájci hármashatár térségében* alakult meg, amelynek nyomán a német–francia és a német–holland határon több régió jött létre. Magát az eu- vagy eurorégió kifejezést a holland–német határon használták először 1965-ben. Aligha véletlen, hogy a belga–holland–luxemburgi–francia–német határvidékek térségében találhatók meg ma is legnagyobb számban ezek az interregionális szervezetek. A későbbi évtizedekben az intézményesült határközi struktúrák létrejötte újabb lendületet kapott, lehetővé téve, hogy a határon átnyúló együttműködés intézményesült formái – ezen belül a legelterjedtebbek és a legfontosabbak az *eurorégiók* – nemcsak mint földrajzi keretek, hanem mint intézményépítő szervezetek, amelyek különösképpen befolyásolják a helyi (lokális) és a regionális önkormányzati rendszereket. Ebben a megközelítésben tehát az eurorégiók „kétarcú” jelenségek, amelyek egyrészt egy *sajátos földrajzi térbeli egységet* jelölnek, másfelől pedig *intézményi formaként* értelmezhetők.^{4,5}

A határközi intézményi struktúrák közül Nyugat-Európában és Kelet-Közép-Európában a kötött és szigorúbban szabályozott *eurorégiós szervezeti forma* az elterjedt, míg a skandináv és mediterrán térségekben inkább a „lazább” és nyitottabb *munkaközösségi forma* előfordulása a gyakoribb. A különféle munkaközösségek, eurorégiók, euroregionális szervezetek és interregionális együttműködések száma az Európai Unióban jelenleg már mintegy kétszáz. Részben az interregionális együttműködésekhez szolgáló különböző intézményesült határközi struktúrák, mindenekelőtt az eurorégiók egyre növekvő fontosságukkal magyarázható, hogy ma már se szeri, se száma az eurorégiók különböző szempontok szerinti megközelítésének, definíció-jellegű értelmezésének. Létrejöttében mindenekelőtt az Európai Unió állásfoglalása tekinthető mérvadónak, amely szerint az „Eurorégiók: olyan szervezett, konkrét formába öntött határon átnyúló struktúrák, amelyek magukban foglalják a helyi és a regionális szint képviselőit és ha szükséges, a gazdasági és társadalmi partnereket.”⁶

Az eurorégiókkal kapcsolatos különböző definíciók értelmezésekor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a határvidékek közötti együttműködés intézményesített formáját megtestesítő eurorégió Kelet-Közép-Európában csak a rendszerváltások, illetve az euroatlanti folyamatok kiteljesedése nyomán jött létre a határon átfelölő kapcsolatoknak ez a modellje.

A legtöbbször közös gazdasági térként is funkcionáló területi egységek, az eurorégiók a határon átvívelő kapcsolatok sajátos földrajzi keretei. Az interregionális együttműködés intézményesült formái egyszersmind a legmagasabb szintű, államhatárokat áthidaló, többnyire határvidékek közötti intézményesített együttműködési struktúrák, a legfejlettebb és legszélesebb hatáskörű, illetve a legtöbb funkcióval rendelkező szervezetek, amelyek fő célja, hogy elismerjék őket az adott régió gazdasági, környezetvédelmi, szociális, kulturális és egyéb intézményi problémáival foglalkozó nemzetközi szerveződésként. Az ilyen tevékenységeknek eurorégiók szintjén történő koncentrálódása azt eredményezheti, hogy a határközi struktúrák olyan kritikus tömeget érhetnek el (gazdasági értelemben), amely erősíti a határ menti térségek kohézióját, illetve felkelti a magánbefektetők és intézmények érdeklődését.^{7,8}

Az eurorégióknak, a határon átnyúló együttműködések rendszerében, illetve hierarchiájában elfoglalt helyüket tekintve, tapasztalatok alapján mindenekelőtt két *területi-térségi szint*, a *regionális közép- vagy mezoszint*, illetve a *helyi vagy mikro szint* említhető meg, attól függően, hogy a területi szereplők közül a középszintűek vagy inkább a helyiek dominálnak. Az eurorégiók sorában különbséget lehet tehát tenni makro- és mikroszintű eurorégiók között, ami annyit jelent, hogy vannak olyan eurorégiók, amelyeket túlnyomórészt és/vagy kizárólagosan régiók, megyék, azaz *középszintű közigazgatási egységek* alkotnak, és vannak olyanok, amelyekben inkább a *helyi szereplők* (települések, városok, kistérségek, kamarák stb.) játsszák a vezető szerepet. A területi kiterjedés és szereplők azonban nem mindig élesen elválasztható kategóriák, nagyon gyakran egymás mellett és/vagy egymást átfedve tevékenykednek, illetve a nagyobb intézményesült struktúrák keretei között jönnek létre „*mikroszintű*”, ún. *minieurorégiók*.

2. Euroregionális és egyéb interregionális együttműködések Magyarországon

Magyarországnak alapvető nemzeti érdeke történelmi okokból is az 1920. évi Trianoni békeszerződés által szétszabdalt és szétzúrt, korábban viszonylag egységes gazdasági térszerkezet és vonzáskapcsolatok helyreállítása, a Kárpát-medencét véglegesen megosztó politikai államhatárok elválasztó jellegének a mérséklése, a megfelelő módon *átjárható államhatárok* megteremtése, a határon átvívelő kapcsolatok fejlesztése. A folyamat kiteljesedése természetesen nem nélkülözheti a szomszédos országok együttműködését sem, különösképp, hogy azok hivatalos politikai körei gyakorta érzékelnek még ma is veszélyt a határok két oldalán élő magyarság szorosabb együttműködésében. Mindez pedig kedvezőtlen hatást gyakorolhat a *szomszédsági*, s nem utolsósorban a *magyar–magyar és az inter-etnikus kapcsolatok alakulására*. Ezért a határon átnyúló kapcsolatokban is olyan feltételek és körülmények megteremtésére kell törekedni, amelyek a lehetőségek szerinti minimumra csökkentik az anyaország határain kívül élő magyarságra nehezedő negatív hatásokat.⁹

A Magyar Köztársaság *külső, ún. schengeni határain*, mindenekelőtt a magyar–ukrán, a magyar–szerb és a magyar–horvát határszakaszokon – de más határtérségekben is – a történelmileg is motivált hátrányos következmények minimalizálásában, a határon átvívelő kapcsolatok erősítésében játszhatnak megkülönböztetett szerepet azok a *nagy eurorégiós szervezetek és egyéb interregionális szerveződések*, amelyeknek a határon átnyúló együttműködésben meglévő valós vagy potenciális funkcióik akkor sem lebecsülendők, ha tevékenységük formális keretei esetenként ma még erősebbek, mint működésük tényleges tartalmi jellemzői. Az államhatárokon átvívelő határközi struktúrák intézményi keretei Magyarországon gyakorlatilag minden határszakaszon kiépültek, ami egyben azt is jelzi, hogy a határon átnyúló együttműködések erősítését követelik meg a hasonló természet- és tele-

pülésföldrajzi pozíciók és adottságok, a hajdan volt történelmi alapok és a határ túloldalán élő magyarsággal ápolandó kapcsolatok is, amelyek fenntartásában és erősítésében fontos szerepet játszanak az intézményesült határközi interregionális szervezetek, ún. *eurorégió típusú határközi struktúrák*, amelyek száma Magyarország államhatárai mentén tizennyolc (1. ábra, 1. táblázat).

Az interregionális szervezetek magas száma természetesen önmagában még nem garancia a tartalmas tevékenységre, inkább csak lehetőség, olyan intézményi keret, amely optimális esetben hatékony szerepet játszhat a határ régiók együttműködésében. A határközi struktúrák intézményi modelljei közül, funkciójuk, méretük, területiségük, térszerkezeti elhelyezkedésük és –kapcsolataik alapján három főbb típus emelhető ki:

1. *Munkaközösség* – az eurorégiónál egyszerűbb szervezeti felépítésű vagy kevésbé integrált, országokat és tartományokat magában foglaló laza, alacsonyabb kompetencia-szintű, transznacionális jellegű országhatárokon átfelölő együttműködés, érdekközösség. A nagy kiterjedésű szervezeti formát tekintve Magyarország két esetben – *Alpok-Adria Munkaközösség* (1978) és a *Duna Menti Tartományok Munkaközössége* (1990) – érintett.
2. *Eurorégió* – államhatárokat áthidaló, legmagasabb szintű, legtöbb hatáskörrel és funkcióval rendelkező, legfejlettebb együttműködési forma, határközi struktúra, amely területiség és térszerkezeti kapcsolatok alapján két nagy csoportra osztható:
 - *Nagyrégiós modell* – nagyívű határon átnyúló középszintű, tartományi és/vagy megyei, ún. *trans-border típusú* együttműködések. Magyarországot három ilyen határközi struktúra érinti, a *Kárpátok Eurorégió* (1993), a *Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégió* (1997), a *West/Nyugat-Pannónia Eurorégió* (1998).
 - *Kisrégiós modell* – megyék, kistérségek és/vagy városok, városi vonzáskörzetek közötti, ún. *cross-border típusú* intézményesült együttműködések foglalt magába, amelyek száma Magyarországon tizenhárom. Létrejöttük sorrendjében a következők: a *Duna–Dráva–Száva Euroregionális Együttműködés* (1998), a *Vág–Duna–Ipoly Eurorégió* (1999), az *Ipoly Eurorégió* (1999), a *Neogradiens Eurorégió* (1999), a *Sajó–Rima Eurorégió Határon Átnyúló Együttműködés* (2000), az *INTERREGIO* (2000), a *Kassa–Miskolc Eurorégió* (2000 és 2004), a *Hármas Duna–Vidék Eurorégió* (2001), a *Dráva–Mura Eurorégió* (2001), a *Bihar–Bihar Eurorégió* (2002), a *Hajdú-Bihar–Bihar Eurorégió* (2002), az *Ister-Granum Eurorégió* (2003), a *Zemplén Eurorégió* (2004). Rövid távú, projektszintű és egyéb településközi, ritkán kistérségi együttműködések – eseti, „ad hoc” jellegű alkalmi kooperációk, valamint egyéb jogi alapokon vagy anélkül működő (testvértelepülési) kooperációk, regionális méretű térben szerveződő, de alacsony integritással bíró, formális szerepkörű „névleg eurorégiók”, amelyek konkrét, gyakran átmeneti jelleggel jönnek létre, számuk igen magas, s állandóan változik.¹⁰

Az *eu-* vagy *eurorégiók* pragmatikus, definitív megfogalmazásban Magyarországra vonatkoztatva sem jelent mást, mint európai kitekintésben, azaz, hogy a határ menti együttműködés hagyományos és legeredményesebb formái, amelyek *földrajzilag két vagy több ország érintkező területeit foglalják magukban*, és két vagy több állam kormányai és/vagy helyi (regionális) önkormányzatai megállapodást kötnek abból a célból, hogy *összehangolják tevékenységüket a határ menti térségek eredményesebb fejlesztése érdekében*.¹¹

A határkutatók a rendszerváltást követően helyesen ismerték fel, hogy a hatékony és eredményes határon átnyúló struktúrák felállítása Kelet-Közép-Európa országaiban is szükséges. A létrejövő interregionális struktúrák jelentősége – egyikük igen találó megfogalmazása szerint – mindenekelőtt abban rejlik, hogy a határ menti együttműködés interregionális szervezeteinek a létrejötte és gyors fejlődése a „térségeknek politikai tartalmat és

szerepet biztosított, továbbá új európai területi dimenziók kialakítását eredményezte⁸. Ez az új területi dimenzió már azokat az *együtt élő határregiókat* jelenti meg, ahol széleskörű kapcsolatok alakulnak ki a gazdasági-társadalmi-kulturális élet legkülönbözőbb területein. Ebben a kapcsolatépítésben rendelkeznek ígéretes kilátásokkal a különféle intézményesült együttműködési formák, az *eurorégió típusú határközi struktúrák*, amelyek jelenleg már lefedik Magyarország minden határszakaszát (1. ábra).



1. ábra. Eurorégiók és határon átnyúló regionális együttműködések Magyarország részvételével 2004-ben (Forrás: Dancs L., MTA RKK Debreceni Osztály)

A számtalan euroregionális szervezet, *eurorégió* (nagyregió) és egyéb *kisregió* vagy *kvázi eurorégiós* jellegű szerveződés, ún. *eurorégió típusú struktúrák*, integrációs tömörülések közül a határ menti együttműködés legmagasabb szintjét jelentő nagy eurorégiós kooperációk száma Magyarországon ma már három, de több eurorégió, s még több eurorégió típusú együttműködés szerveződése van folyamatban. A már meglévő három magyarországi (nagyregió) jellegű eurorégiós együttműködés közül kettő működési területe – a térségben elsőként 1993. február 14-én létrejött *Kárpátok Eurorégió Interregionális Szövetség* (Kárpátok Eurorégió), illetve az 1997. november 21-én Szegeden alakult *Duna-Körös-Maros-Tisza Regionális Együttműködés* – a kelet-magyarországi határvidék, az ország északkeleti, keleti és délkeleti határregióit, míg a harmadik az 1998. október 7-én létrejött *West/Nyugat-Pannónia Eurorégió* nyugati kapcsolódási pontnak számító magyar-osztrák határ menti területeket foglalja magában. A két munkaközösségi típusú együttműködést – *Alpok-Adria Munkaközösség*, *Dunamenti Tartományok Munkaközössége* – nem számítva, összesen még további 16 különféle nagyregió és kisregió eurorégió jellegű szervezet található Magyarországon (1. táblázat).

1. táblázat. A határ menti együttműködési szerveződések fontosabb adatai, 2004

Interregionális szerveződés	Az alapítás éve	Terület		Népesség ezer fő	Az együttműködésben részt vevő területi egységek száma
		km ²	ebből: a magyar területek aránya, %		
Kárpátok Eurorégió	1993	161 192	16,2	16 051	20
Duna-Körös-Maros-Tisza Eurorégió	1997	71 636	25,0	5 600	9
West/Nyugat-Pannónia Eurorégió	1998	15 148	78,0	1 265	4
Duna-Dráva-Száva Eurorégió	1998	28 284	37,3	2 454	11 ⁴
Neogradiensis Eurorégió	1999	4 668	54,3	364	4
Ipoly Eurorégió	1999	6 325	45,1	543	4 ⁵
Vág-Duna-Ipoly Eurorégió	1999	14 283	65,5	2 082	6
Kassa-Miskolc Eurorégió	2000	14 000	51,8	1 512	2
Sajó-Rima Eurorégió	2000	10 621	68,2	930	4
Interregio	2000	23 221	25,6	2 229	3
Hármas Duna-vidék Eurorégió	2001	6 162	68,3	697	4
Dráva-Mura Eurorégió	2001	n. r. ²	62,4	157	9
Hajdú-Bihar-Bihar	2002	13 755	45,1	1 176	2
Bihar-Bihar	2002	1 760	33,3	109	2 ³
Ister-Granum Eurorégió	2003	2 000	60,4	200	9 ⁶
Zemplén Eurorégió	2004	6 282	28,2	200	4 ¹

Megjegyzés: 1. A szerveződést kistérségek (szlovák formula szerint mikrorégiók) alkotják; 2. A szerveződés tagjai egymással nem szomszédos települési önkormányzatok, a terület ezért nem releváns; 3. A tagszervezetek önszerveződő kistérségek, amelyek magyar oldalon 19 település, román oldalon 17 (társközségekkel együtt 40) települést tömörítenek. 4. A közigazgatási területi egységeken (megyéken) kívül a szervezet tagjai városok, község, és különféle kamarák. 5. Továbbá hat civil szervezet is tagja. 6. Kilenc kistérség (mikrotérség) területén összesen 100 települési önkormányzat.

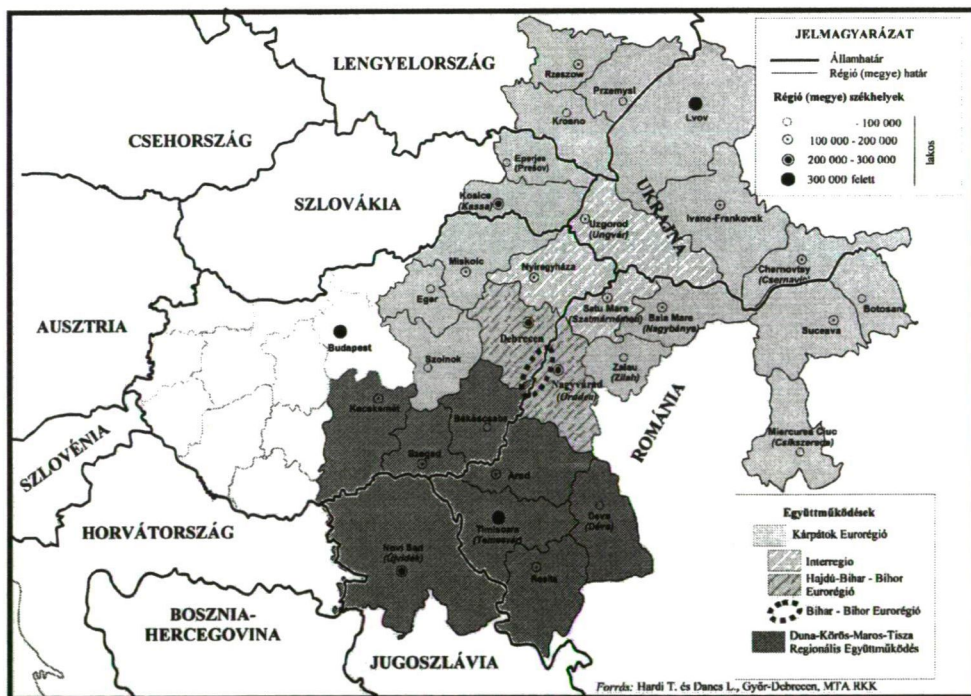
Forrás: Horváth Gy. (2005) alapján készült, részben saját korrigált számítás.¹⁴

Az intézményesült határközi struktúrák, eurorégiók és egyéb interregionális szervezetek magas száma is jelzi, hogy az 1989/90-től kibontakozó kelet-közép-európai rendszerváltó folyamat és az európai integrációs folyamatok kiterjedésének egyik következménye volt az új államok létrejötte, az államhatárok elválasztó jellegének a mérséklődése, egyszersmind a határrégiók szerepkörének a bővülése. A határon átnyúló új különféle interregionális szerveződések létrejöttének egyik nagy előnye ugyanis, hogy azokat ma már nem korlátozzák sem az egykori, sem a meglévő államhatárok, és így akár több ország területeit magukba foglaló régiók is létrejöhetnek. Miután pedig az EU-ban kiemelt prioritást élvez az elmaradott határ menti régiók fejlesztésének és felzárkózásának elősegítése, ezért a határokon átívelő regionális szerveződéseknek a közös fellépés lehetősége miatt még inkább létérdeke az együttműködés, mivel maguk is komolyan befolyásolhatják a kapcsolatok alakulásának irányát, és szervező tevékenységükkel jelentősen erősíthetik a szerződő felek határterületeinek kohézióját.

Az euroregionális szervezetek mind a nyugat-európai, mind pedig a kelet-közép-európai országok határrégióiban többé-kevésbé hasonló indíttatásból jöttek létre és terjedtek el, törekvéseik, feladataik, s egyáltalán a tevékenységüket meghatározó motivációk nagyon hasonlóak, mondhatni azonosak a bővülő Európában. A kelet-közép-európai változások és az európai integrációs folyamatok mintegy szerves velejárójaként a *határon átnyúló együttműködések motivációja Magyarországon is* elsősorban a belső és külső erőforrások közös hasznosítása, az uniós regionális támogatások megszerzése, az integráció erősítése, a határ menti fejlettségbeli különbségek csökkentése, a perifériák felzárkóztatása, a történeti-etnikai feszültségek és problémák enyhítése, a korábban összetartozó tér-

szerkezeti funkciók „egyesítése”, az új regionális gazdasági tér létrehozása és kohéziója, az ún. *euromegvalósítás szemlélet* és a *regionális identitás* erősítése, amely szerint a jövő Európája nemcsak a nemzetállamok, hanem az azonos gazdasági érdekeltségű (határ menti) területekből kialakított „régiók Európájaként” is értelmezhető. A határok meghaladásából, az euromegvalósítás együttműködéséből számos előnye származhat nemcsak a határ menti térségeknek, de a nemzetállamoknak is.^{12, 13}

Magyarország keleti államhatárai mentén tevékenykedő két hatalmas kiterjedésű eurorégió, a *Kárpátok Eurorégió* (161 ezer km², 16 millió lakos) és a *Duna-Körös-Maros-Tisza Eurorégió* (71,5 ezer km², 5,6 millió népesség) eddigi működésének eredményességével kapcsolatos megítélés ellentmondásos (2. ábra). Mindkét nagyrégiós euromegvalósítás szervezet esetében, közös jellemzőként mondható el ugyanis, hogy különböző múltbeli és újkori politikai, gazdasági-társadalmi, etnikai okok – s nem csak a területiség, a túlméretezettség – miatt ma még nem képesek azokat a funkciókat ellátni, amelyeknek a fejlettebb nyugat-európai térségek nagy interregionális szervezetei már sokkal sikeresebben felelnek meg. Különösen problematikusnak tekinthető a már kvázi működésképtelenség felé sodródó Kárpátok Eurorégió tevékenysége. Az öt ország (Magyarország, Lengyelország, Ukrajna, Szlovákia, Románia) amúgyis periférikus, öröklött és újkori problémákkal terhelt és elmaradott területeket magában foglaló, perifériák találkozásában fekvő ún. Kárpáti Régió² térségében tevékenykedő Kárpátok Eurorégió mintegy kéttucat, olykor nem is szomszédos országokkal érintkező közigazgatási egységeire kiterjedően, pusztán túlméretezettsége miatt is már-már a működésképtelenség felé sodródik. Az egyre inkább formális jellegű, ún. *bizottsági*, nem pedig *projekt-típusú* interregionális szervezet működési zavaraihoz hovatovább nyilvánvalóan hozzájárult azoknak a külpolitikai – főként biztonságpolitikai – tényezőknek a háttérbe szorítása, amelyek az eurorégió alapításakor, a 90-es évek első felében még meghatározó szerepet játszottak a szervezet életrehívásában.



2. ábra. A Duna-Körös-Maros-Tisza és a Kárpátok Eurorégió, 2004

A nagyrégiós modellek közül egyedül a *West/Nyugat Pannónia Eurorégió* tűnik a legéletképesebb szervezetnek. Az Eurorégió viszonylag optimális területével (15,2 ezer km²) és lakosságával (1,3 millió fő) kiválóan tölti be a nyugati irányú stratégiai kapcsolódási szerepet a három magyarországi (Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala) megye és egy ausztriai tartomány (Burgenland) közötti sokszintű kooperációs kapcsolatrendszerben. A nagy eurorégiós szervezetek helyett, sokszor azok keretei között a kisebb interregionális szerveződések mozgékonyaságuk és a közvetlenebb egymáshoz kapcsolódás, a szorosabb kötődés és az együvé tartozást megalapozó identitás miatt is számos területen hatékonyabban képesek szolgálni a határon átfelölő kapcsolatok ügyét, mint a hatalmas, nagy kiterjedésű eurorégiós szintű kooperációk.

Számos jel mutat arra, hogy a két nagy kelet-magyarországi eurorégió helyett vagy annak megújításával, mindenekelett a Kárpátok Eurorégió területén, azaz a szomszédos határ menti régiók különböző területi szinteken történő összefogásával, a közös érdekek és érdekelttség felismerésével a mai határon átnyúló kapcsolatoknál jóval működőképesebb együttműködések jöhetnek létre, különösen ha képesek lesznek a hagyományos bürokratikus és gyakorta formális „bizottsági típusú” együttműködésről a konkrét, gyakorlati jellegű hatékony „projekt típusú” működésre átváltani tevékenységüket. Ily módon ezek a nagy ívű eurorégiók is a határon átfelölő együttműködések eredményes formái lehetnek. Az ország egészét tekintve máris számos határregióban rajzolódnak ki, főként a centrumvárosok közötti szorosabb interregionális (kisregiós) együttműködés földrajzi keretei.

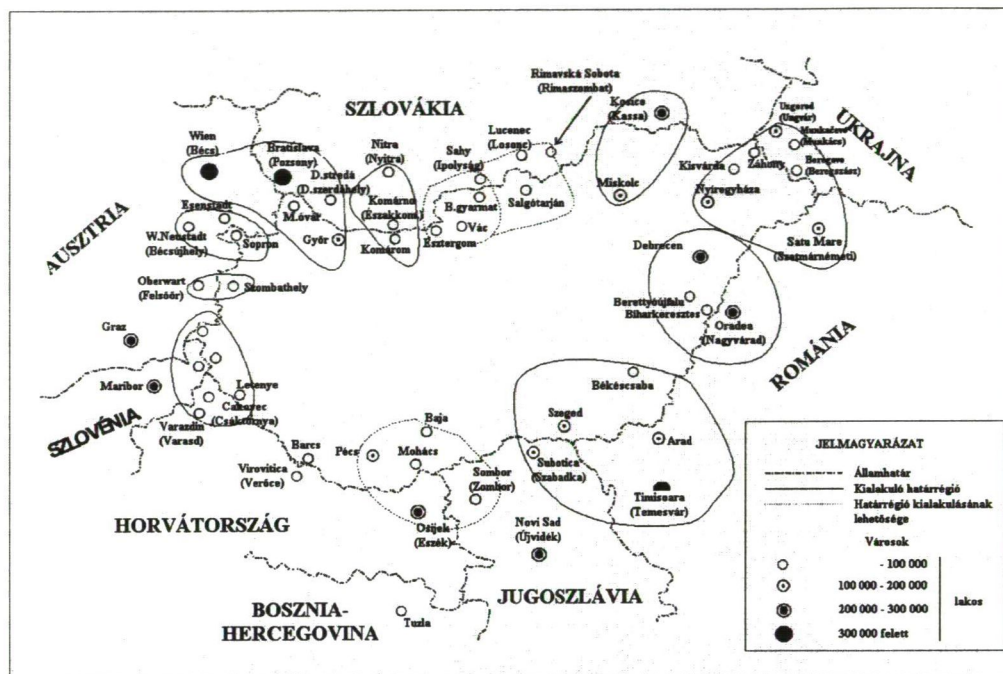
3. Paradigmaváltás – együttműködés határok nélkül

Az európai integráció erősödésével, a Schengen-folyamat kiteljesedésével – Magyarország esetében a Schengeni Végrehajtási Egyezmény 2008-tól történt teljes körű bevezetésével – gyökeres változás, ha tetszik *paradigmaváltás* várható a határon átnyúló kapcsolatok jellegét, tartalmát és formáit illetően. A határmentiség új dimenziói elsősorban a kisebb, konkrét bi- és trilaterális intézményesült interregionális együttműködések előtérbe kerülését jelentik, mindenekelett a schengeni belső határok mentén. A nagy ívű határközi szervezeti rendszerek (eurorégiók) keretében és/vagy mellett felértékelődik a kisebb léptékű határ menti együttműködések, kistérség–kistérség, kistérség–város, város–város kapcsolatok, város- és településszövetségek – kvázi „mini-eurorégiók” –, valamint a nagy- és középvárosok „kapuvárosi” (gateway) tranzitfunkcióinak és az egyéb településközi kapcsolatoknak a szerepe.

A már megvalósult határon átnyúló interregionális együttműködésekben, illetve a potenciális eurorégiók szerveződésében az ország államhatárai mentén ma már erősebben érvényesülnek a nagyvárosi, kistérségi vagy éppen megyei érdekek, mint a kevésbé vagy egyáltalán nem létező magasabb szintű regionális akaratok. A kisebb, korábban már felsorolt euroregionális együttműködések és a hozzájuk kapcsolódó vállalkozói övezetek, ipari parkok stb. működési területén, a rendszerváltás óta eltelt időszakban a határon átnyúló kapcsolatok fejlődése pozitív irányt vett. Az intézményi keretek között zajló kulturális, oktatási kapcsolatok egyaránt bővültek, és jelentős elmozdulás történt a gazdasági kooperációk terén is. A biztató jelek és perspektívák ellenére az újonnan formálódó kisebb euroregionális szervezetek és egyéb határ menti együttműködések még nem hoztak igazi áttérést a kapcsolatépítésben.

Az *interregionális együttműködés egyéb lehetséges szintjeit* tekintve a magyar területi tudományok képviselői közül már a kilencvenes évek derekán voltak, akik megkülönböztetett hangsúlyt helyeztek a határ menti nagyvárosoknak, regionális centrumoknak és para-

centrumoknak a nemzetközi, illetőleg regionális-interregionális együttműködésben játszott szerepére, valamint a potenciális eurorégiók létrejöttében várható közreműködésére.¹⁵ Később az osztrák–magyar határ menti együttműködés, valamint a Nyugat-Dunántúl egészére vonatkozó vizsgálatok alapján a potenciális eurorégiók összekapcsolásának lehetséges szintjeit illetően olyan fontos és újszerű megállapítások születtek, amelyek érvényessége feltétlenül kiterjeszthető az ország keleti államhatárai mentén formálódó együttműködésekre is. A legújabb tudományos elemzések és tapasztalatok egyaránt amellett szólnak, hogy az országhatárok mentén „mini eurorégiók” hálózatának a létrejöttét célszerű ösztönözni, amelyek elsődlegesen település–település, város–város, kistérség–kistérség, kistérség–járás szintjén segítik elő az együttműködések (3. ábra).¹⁰

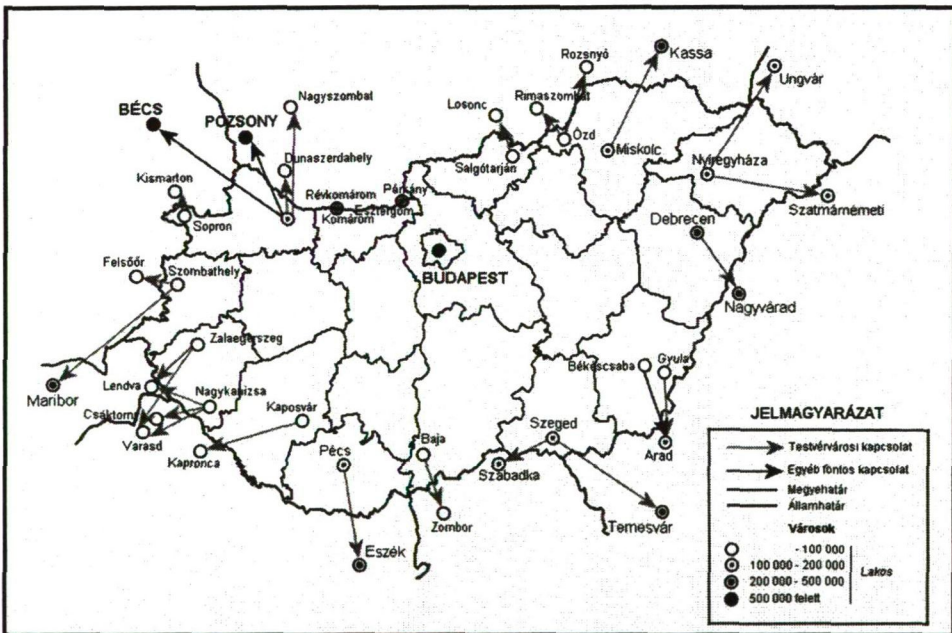


3. ábra. Formálódó határ régiók és új interregionális együttműködések
(Forrás: Hardi T.–Dancs L., MTA RKK Győr–Debrecen)

Az új típusú, kisebb kiterjedésű, egyszersmind mozgékonyabb és konkrétabb együttműködések sokkal inkább tartós alapját, szilárd pillérét teremthetik meg az eurorégiók megszerveződésének. Nyilvánvaló ugyanis, hogy bármilyen meglévő vagy éppen szerveződő (potenciális) eurorégió valós regionális fejlesztő hatásokat csak akkor képes kifejteni, ha a közreműködő települések és térségek az együttműködésben megtalálják a saját és közös érdekeiket. Az érdekvérvényesítés konkrét képviselőit pedig leginkább a határ menti települési és térségi önkormányzatok, középszintű intézmények és szervezetek az alkalmasak.¹⁶

Az elmondottak is azt támasztják alá, hogy a határon átnyúló regionális együttműködésben az euroregionális szerveződések mellett – akár annak keretei között – meghatározó szerephez jutnak a határ régiók egyes kistérségei, településegyütteseinek és -szövetségei, de leginkább a határ menti nagyvárosok, az ún. centrumvárosok. Ezért is annyira fontos, hogy a nagy ívű szervezeti rendszerek (eurorégiók) létrehozásán túl a kistérség–település, város–

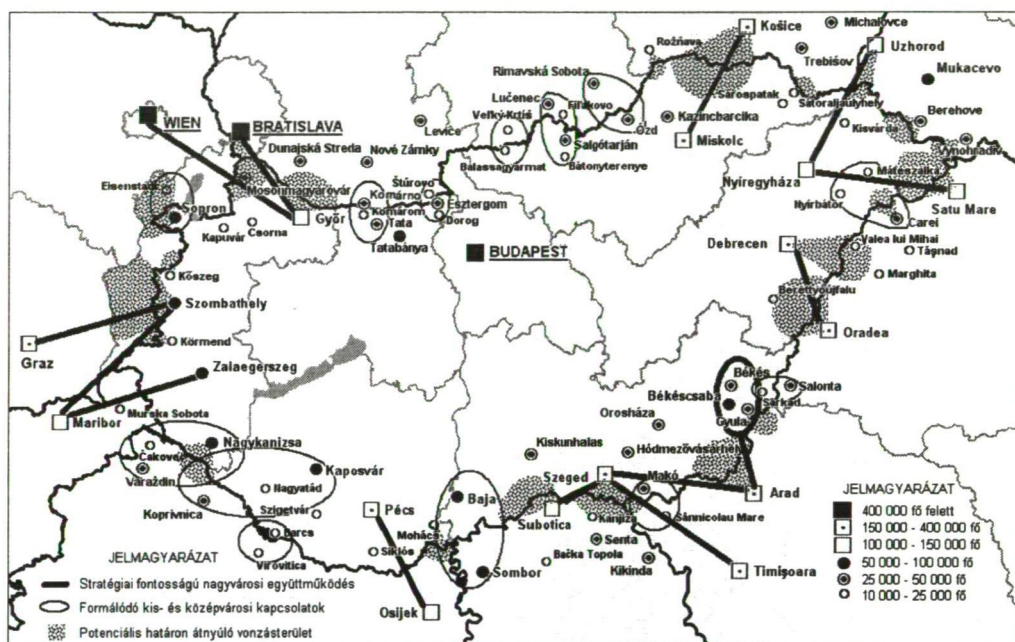
város érintkezések vagy városszövetségek jöjjenek létre. Ebben a dimenzióban a kihívásoknak főként a regionális centrumvárosok és egyes paracentrumok felelnek meg, igaz ma még eltérő színvonalon (Győr, Komárom, Balassagyarmat, Salgótarján, Miskolc, Nyíregyháza, Debrecen, Békéscsaba, Szeged, Pécs, Dunaszerdahely, Pozsony, Nyitra, Komárno, Ipolyság, Losonc, Kassa, Ungvár, Szatmárnémeti, Nagyvárad, Arad, Temesvár, Szabadka, Eszék stb.). Az északkelet-magyarországi határszakaszon – de a keleti és részben a déli határ régiókban is – hasonló nagyságú, szerepkörű, korábban egymást jól kiegészítő városgyűrűk találhatók a határ két oldalán, ezek hálózatba szervezése – elsőként az infrastrukturális rendszerek megújításával – lehetséges, ami önmagában is nagy lendületet biztosítana a határ menti együttműködések ügyének. A határon átnyúló kapcsolatok építésében érthető módon egyre erőteljesebb szerep hárul a gazdasági-társadalmi szempontból stratégiai helyzetben lévő nagyvárosok együttműködésére. Térszerkezeti pozícióik révén a növekedési tengelyek mentén elhelyezkedő városok az európai integráció révén megnyíló új lehetőségek közepette mindenképpen előnyösebb helyzetbe kerültek az elmúlt időszakban a kapcsolataikat régóta építő, azonban szűkösebb anyagi erőforrással rendelkező településeknél (4. ábra).



4. ábra. Jelentősebb magyarországi városok partnerkapcsolatai a határ régióban
(Forrás: Koncz, 2008.)¹⁷

A városi együttműködések intenzitása alapján hat típus különíthető el. A legintenzívebb kapcsolatok a Duna két partján elhelyezkedő várospárok, Komárom és Révkomárom, valamint Esztergom és Párkány között alakultak ki. A települések összeköttetését napi négyöt buszjárat biztosítja, a vezetők napi kapcsolatban vannak egymással, együttműködésük stratégia mentén zajlik, amelybe a vonzáskörzetük településeit is bevonták. A második típusba tartozó együttműködések esetében nem ennyire meghatározó az egymásrataltság, azonban szintén egy közösen kialakított stratégia mentén dolgoznak együtt, meghatározó a szerepük az euroregionális együttműködésekben, gyakran közös képviselőtestületi üléseken egyeztetik elképzeléseiket a városvezetők (pl. Debrecen és Nagyvárad, Miskolc és

Kassa). A harmadik csoporthoz azok a kis- és középvárosok tartoznak, ahol az együttműködések „hagyományosnak tekinthető formái” mellett jelentősebb gazdasági kapcsolatok is kialakultak (pl. Mátészalka–Nagykároly, Makó–Nagyszentmiklós, Záhony–Csap). A negyedik csoportot hivatalos, hosszú távra visszanyúló, elsősorban a közös történelmi gyökökre, kulturális értékekre épülő együttműködések adják (pl. Fehérgyarmat és Nagyszőlős, vagy Beregszász és Vásárosnamény kapcsolata). Az ötödik csoportba azok az együttműködések sorolhatók, amelyek egy konkrét cél, fejlesztés megvalósítása érdekében jöttek létre. Ilyen volt a kapcsolatok kibontakozása idején Létavértes és Székelyhid eseti kooperációja a határátkelő megépítése érdekében. A gyakran csak egy-egy konkrét cél megvalósulása érdekében létrejött városok közötti határ menti együttműködések a teljes keleti határ mentén megfigyelhetők. Az együttműködések hatodik csoportjába azok a testvértelepülések tartoznak, amelyek a kapcsolatok elmélyítésének kezdeti stádiumában vannak, illetve megrekedtek az évente visszatérő protokolláris találkozók szintjén (5. ábra).



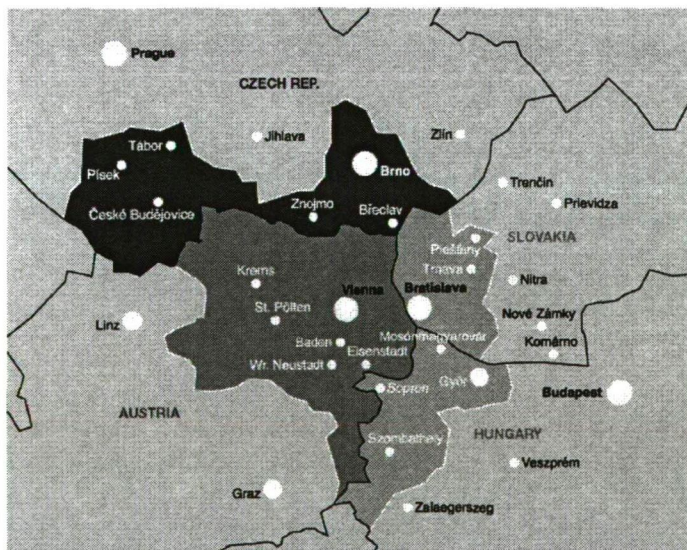
5. ábra. Potenciális város–város és város–falú együttműködések Magyarország határtérségeiben
 (Forrás: Balcsók I.–Koncz G. MTA RKK Debreceni Osztály, 2008.)

Funkcionális várostérségen belüli határon átnyúló együttműködésekre elsősorban Magyarország nyugati határai mentén találhatók pozitív példák, ahol a trianoni határmegvonást követően a centrumtelepülések az ország területén maradtak, míg a vonzáskörzetük jelentős része az országhatáron kívülre került. A határon átnyúló munkaerővonzás tipikus példáját adja Magyarországon Győr és Esztergom, amelyek gyáraiba több száz szlovákiai vendégmunkás érkezik. Győr önkormányzata a kapcsolat normalizálása érdekében csallóközi településekkel (gyakorlatilag kistérségként) írt alá együttműködési megállapodást. Egy intenzívebb kapcsolatrendszer kialakulásának Sopron, Kőszeg, Szombathely, vagy akár Kőrmend esetében is megvannak a térszerkezeti alapjai. A keleti határok mentén fordított relációban lelhetők fel a kapcsolatok intenzívebbé válásának történelmi gyökerei, mivel a határhoz közel fekvő nagyvárosok szinte kivétel nélkül nem Magyarország területén találhatók. A legjelentősebb szerepkör növekedéssel potenciálisan Nagyvárad, Kassa és

Szatmárnémeti esetében lehet számolni. Az egykor ezekhez a nagyvárosokhoz tartozó vonzásterületek nagysága több száz négyzetkilométer kiterjedésű, azonban zömében ritkán lakottak, aprófalvas településszerkezet jellemzi őket.¹⁷

Az interregionális fejlődés történelmileg meghatározott sajátosságai, a magasabb gazdasági-társadalmi fejlettség szintje, nem utolsó sorban az utóbbi évtizedek integrációs folyamatai – köztük a Schengen-folyamat – nyomán a határon átnyúló kapcsolatok jellegében bekövetkező paradigmaváltás különösen kézzelfogható formában mutatkozik meg a Budapest–Pozsony–Bécs nagyvárosi, kvázi határon átnyúló, fővárosi-metropolisz térség, azon belül is mindenekelőtt a szűkebb Bécs–Pozsony–Győr–Szombathely–Nagyszombat–Krems–Sankt Pölten övezte, és számos más decentrumot magában foglaló magyar-osztrák–szlovák határtérségben.¹⁸

A városközi és városok közötti kapcsolaton alapuló, nemcsak intézményesült, hanem *projektszintű együttműködések* számos helyen kimutathatók Magyarország más határ régióiban is, többnyire inkább ott, ahol a funkcionális együttműködésnek erős hagyományai, szilárd történelmi alapjai és feltételrendszere alakult ki, s kapcsolatok működtetéséhez rendelkezésre állnak a megfelelő szintű és érdekeltségű partnerek. Ilyen funkcionális területek kölcsönös érdekeltsége alapján formálódó konkrét és hatékony együttműködésre való készség mutatkozik meg újabban pl. a magyar-osztrák-szlovák közvetlen határtérségben – az osztrák-szlovák-cseh határregiókra átnyúlóan –, ahol elsősorban Bécs hagyományosan kiemelkedő gazdasági, társadalmi és innovációs, és az ugyancsak igen erős Pozsony és a térségre is kisugárzó hatással is bíró Brno, de súlyánál és regionális szerepkörénél fogva ide sorolható Győr bázisán és a közeli nagy- és középvárosok kapcsolatára építve nagyon szilárd projektszintű együttműködés formálódik *Centrope region* néven (6. ábra).



6. ábra. A Centrope region elhelyezkedése (Forrás: www.centrope.com)

4. Következtetések

A határmentiségben és a határon átnyúló kapcsolatokban az európai integrációs és globalizációs folyamatok kiteljesedésével várhatóan egy *kettős tendencia* figyelhető meg. Az egyik *tendencia* abban mutatkozik meg, hogy a különféle eurorégiós és interregionális

szervezetek – lassan csökkenő szerepkörrel – a jövőben is a határ menti együttműködések, illetve a határon átnyúló kapcsolatok fejlesztésének eredményes formái maradnak, különösen ami a szomszédos országok területi és fejlettségi különbségek mérséklésének a lehetőségeit illeti. A korábban intézményesült eurorégió típusú határközi együttműködések – azon túl, hogy elősegíthetik az uniós források megszerzését és hatékonyabb felhasználását –, jelentős mértékben hozzájárulhatnak Magyarország politikai és gazdasági pozíciójának átrendezéséhez is a Kárpát-medencében.

Az előbbivel egyidejűleg kibontakozó *másik tendencia*, hogy a nagyívű multinacionális határközi szervezeti rendszerek, a nagyrégiók (pl. Kárpátok Eurorégió) mellett – vagy helyett – várhatóan felértékelődik a kisebb léptékű intézményi formák, kistérségi, városközi, településszövetségi stb. kapcsolatokon alapuló kistrégiós (Hajdú-Bihar–Bihar Eurorégió, Bihar–Bihar Eurorégió), az ún. minieurorégiós interregionális együttműködések, valamint a határ menti nagy- és középvárosok kapuvárosi (gateway) és tranzitfunkcióinak, illetve egyéb település- és intézményközi kapcsolatoknak a szerepe. A jövőt tekintve tehát a hatékonyabb határokon átnyúló kapcsolatépítés érdekében a gyakorta formális tevékenységet folytató, hatalmas területű nagyrégiós szervezetek – mindenekelőtt a Kárpátok Eurorégió, s részben a Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégió – gyökeres megújulása, szervezeti struktúrájának átalakítása és a kisebb léptékű, határközi struktúrák, projektjellegű megyei és/vagy kistérségi együttműködések szerepének növelése a közeljövő nagy kihívása, különösen hogy a Schengen-folyamat pozitív következményeként, főként a belső határok mentén radikálisan csökkent az államhatárok elválasztó szerepe, kedvezőbbé vált és jelentősen bővült az interregionális együttműködések feltételrendszere.

A különböző határközi együttműködések, struktúrák, interregionális szervezetek – főként az újabb kistrégiós szerveződések – minden problémájuk ellenére a határon átvívelő kapcsolatok olyan új intézményesült keretei, *amelyek eredményesen szolgálhatják az uniós források megszerzését, a hatékonyabb felhasználását*, mindenekelőtt pedig a közvetlen kapcsolatok és helyi erőforrások kiaknázásában rejlő lehetőségeket, amelyek mérsékelhetik Magyarország Európai Unió csatlakozásával létrejött schengeni külső határok kedvezőtlen hatásait, s nem utolsósorban hozzájárulhatnak a határrégiók közötti *összekötő (híd-) szerep erősödéséhez*, a Trianonban széttöredezett térszerkezeti egységek „újraegyesítéséhez”, *távlatosan pedig egy új Kárpát-medencei transznacionális makroregionális gazdasági térség létrejöttéhez*.

Végül az eredményes interregionális együttműködés egyik fontos előfeltétele, hogy a fejlesztésben érintett tudományos, politikai, gazdasági, társadalmi, civil és egyéb szervek-szervezetek közreműködésével készüljenek tartalmas és megvalósítható közös fejlesztési dokumentumok a szomszédos határrégiókra vonatkozóan. Igen fontos azonban, hogy a fejlesztési dokumentumok többek között legyenek tekintettel a perifériák eltérő lehetőségeire, a kapu- és közvetítőszerrepek, az ún. kapuváros (gateway) funkciók kialakítására, a határon átnyúló térségi integrációk, a nemzetiségi és társadalmi kapcsolatok kérdéseire is.

Jegyzetek

- ¹ Hajdú Z. (2000): A határon átnyúló együttműködés potenciális lehetőségei Magyarország EU-csatlakozása után. In: A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban. Szerk.: Horváth Gy. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. pp. 163–173.
- ² Illés I. (2002): Közép- és Délkelet-Európa az ezredfordulón. Átalakulás, integráció, régiók. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- ³ Baranyi B. (2004): Gondolatok a perifériaképződés történeti előzményeiről és következményeiről. – *Tér és Társadalom*, 2004/2. 1–21. p.

- ⁴ Baranyi B. (2007): A határmentiség dimenziói. 2. jav., bőv. kiad. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- ⁵ Novotny G. (2003): Határon átnyúló regionális hálózatok Európában. PhD-értekezés. Pécs, 2003. március. (Kézirat). 200 p.
- ⁶ European Commission 1997: Practical Guide to Cross-border Cooperation. Regional Policy and Cohesion. 2 nd Edition. European Commission. Gronau. 6. p.
- ⁷ Horváth Gy. (Szerk.) (2000): A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja.
- ⁸ Scott, J. (1997): A határmenti együttműködés nemzetközi rendszerei. – Tér és Társadalom. 3. 117–131. p.
- ⁹ Tóth J. (1996): A Kárpát-medence és a nemzetközi regionális együttműködés. In: Határon innen – határon túl. Szerk.: Szerk.: Pál Á., Szónokyné Ancsin G. Szeged, JATE Gazdasági Földrajzi Tanszék, JGYFT Földrajzi Tanszék. 27–43. p.
- ¹⁰ Rechnitzer J. (1999): Határ menti együttműködések Európában és Magyarországon; Az osztrák–magyar határ menti együttműködések a kilencvenes években. In: Elv拉斯zt és összeköt – a határ. Szerk.: Nárai M., Rechnitzer J. Pécs–Győr, MTA Regionális Kutatások Központja. 9–128. p.
- ¹¹ Éger Gy. (2000): Regionalizmus, határok és kisebbségek Kelet-Közép-Európában. Budapest, Osiris. (Pro Minoritate Könyvek).
- ¹² Baranyi B. (2004): A határmentiség dimenziói. Magyarország és keleti államhatárai. Budapest–Pécs, Dialóg Campus K. (Dialóg Campus Szakkönyvek, Területi és Települési Kutatások, 22.).
- ¹³ Horváth Gy. (2001): Regionális támogatások az Európai Unióban. Budapest. Osiris.
- ¹⁴ Horváth Gy. (2005): A Kárpát-medencei régiók közös kohéziós politikájáról. In: Közelítések. A határon átnyúló kapcsolatok kilátásai és a mezőgazdaság regionális kérdései az Európai Unió keleti peremén. Szerk.: Baranyi B. MTA Regionális Kutatások Központja, Debrecen. pp. 13–28.
- ¹⁵ Golobics P. (1996): A határ menti térségek városainak szerepe az interregionális együttműködésben Magyarországon. In: Határon innen – határon túl. Szerk.: Pál Á., Szónokyné Ancsin G. Szeged, JATE Gazdasági Földrajzi Tanszék, JGYFT Földrajzi Tanszék. 224–230. p.
- ¹⁶ Hardi T. (2004): Az államhatárokon átnyúló régiók formálódása. – Magyar Tudomány. 9. 991–1001. p.
- ¹⁷ Koncz G. (2008): Településközi kapcsolatok sajátosságai Szabolcs-Szatmár-Bereg megye és Kárpátalja határ menti régiójában. In: Magyar–ukrán határregió. Együttműködés az Európai Unió külső határán. Szerk. Baranyi B. Debrecen, MTA Regionális Kutatások Központja. 125–144. p.
- ¹⁸ Hardi T.–Hajdú Z.–Mezei I. (2009): Határok és városok a Kárpát-medencében. Győr–Pécs, MTA RKK.